ERNESTO BETTINELLI

IL «METODO POLITICO» SECONDO LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

estratto da:
POLITICA DEL DIRITTO
anno XII - numero 4 - dicembre 1981

IL MULINO

IL «METODO POLITICO» SECONDO LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Ernesto Bettinelli

1. Si può desumere dalla venticinquennale produzione della Corte costituzionale un'interpretazione coerente, univoca circa il *dover essere* dei rapporti politici nel sistema costituzionale?

Se la risposta fosse positiva si potrebbe rischiare di parlare addirittura di «teoria del metodo politico» elaborata dal massimo organo di garanzia costituzionale. Ma prudenza consiglia di mantenersi lontani da simili conclusioni, per una serie evidente di ragioni. Innanzitutto, se è vero che la Corte, quale organo di chiusura dell'ordinamento, si potrebbe in qualche modo definire il giudice dei principi generali, è anche vero che i suoi interventi sono puntuali, tendono in primo luogo a fornire ai giudici criteri ermeneutici per la soluzione di controversie concrete.

D'altro canto, pure è noto come nella vicenda della Corte costituzionale lo stesso legislatore, in virtù soprattutto delle sue inadempienze, sia diventato interlocutore quasi immediato e — per certi aspetti — *concorrente* della Corte, tanto che in più di una occasione si è polemizzato sulle sentenze «legislative» e sul ruolo di supplenza svolto dalla medesima. Questo fenomeno ha inciso (e non poteva essere diversamente) sulla struttura stessa delle decisioni della Corte, la quale sovente, più che riferirsi alle norme costituzionali quali semplici parametri di raffronto per il sindacato di legittimità delle leggi ordinarie, si è premurata di offrire *traduzioni* delle norme costituzionali medesime. Da qui la complessità delle motivazioni, l'argomentare per enunciazioni, fino alla ricostruzione della *ratio* delle disposizioni sindacate e di quelle (costituzionali) che ne costituiscono appunto il parametro.

Ed è proprio in questa situazione di ricchezza propositiva che l'interprete, curiosando forse più del dovuto, può venire tentato

di indagare sugli *obiter dicta*, di mettere insieme «frammenti», estrapolandoli qua e là per ricostruire in modo possibilmente omogeneo atteggiamenti, indicazioni e magari ideologia dei giudici costituzionali.

In siffatta operazione c'è certamente qualcosa di arbitrario, tenendo anche conto che la Corte è figlia del suo tempo, che è attenta al clima politico-culturale in cui adotta le sue decisioni. Non è infatti un caso che non raramente essa ritiene opportuno richiamarsi, a fondamento di determinate opzioni esegetiche, al «contesto storico» o al «contesto socioeconomico», come dati di fatto imprescindibili al momento della decisione, intendendo significare che il loro accertato mutamento potrà essere rilevato sull'eventuale futura giurisprudenza nella stessa materia. Ad esempio, anche recentemente essa ha richiamato il «contesto storico» nella sent. n. 1 del 1980, laddove si è trovata a dover valutare se la formula contenuta nel terzo comma dell'art. 1 della legge n. 152 del 1975 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), secondo cui è imposto al giudice di considerare, nella concessione della libertà provvisoria all'imputato, se costui possa commettere *reati che pongano in pericolo le esigenze di tutela della collettività*, sia generica — e quindi lesiva del principio della predeterminazione legale dei casi per la restrizione della libertà personale sancito dall'art. 13 della Costituzione. Infatti la Corte, dopo aver ammesso che la dizione «esigenze di tutela della collettività» è «indubbiamente assai generica, tale da potersi riferire, a un livello massimo di astrazione teorica, a qualsiasi reato», ha tuttavia *recuperato* a tale clausola un campo di applicazione «ben determinabile», e dunque legittimo, fondandosi appunto su un'interpretazione sistematica ancorata al «contesto storico». In un'altra attualissima decisione — la n. 148 del 1981 — che ha salvato ancora una volta il monopolio pubblico della RAI-TV, alla stessa stregua si motiva che «la necessità di evitare l'accentramento dell'emittenza radiotelevisiva in monopolio od oligopolio privato ... attiene (anche) alla natura del fenomeno delle radioteletrasmissioni, visto nel *contesto socioeconomico* in cui esso è destinato a svilupparsi».

Dunque la presenza di «variabili storiche» nella giurisprudenza della Corte risolve in parte (o meglio rende improponibile) il problema della coerenza astratta delle sue affermazioni, valutate come enunciazioni assolute. Premesso quanto sopra, escluso quindi che si possa discettare di «teorie» elaborate dalla Corte, è co-

munque plausibile che l'aspettativa e l'esigenza di un minimo di continuità per le sue pronunce (e le relative argomentazioni a sostegno) concernenti il tema del «metodo politico» siano legittime, giacché esso attiene alle norme elementari, ai ruoli, alle relazioni reciproche a cui devono uniformarsi i soggetti politici e sociali, intesi nel senso più lato. Insomma il metodo politico può essere una delle chiavi per decodificare la natura *effettiva* di una forma di governo.

2. Il primo dato che emerge da un'indagine sulle affermazioni della Corte in proposito è che essa avverte raramente la necessità di definire positivamente il concetto di democrazia o, più puntualmente, di «metodo democratico». Tale è per la Corte un concetto presupposto, di cui, cioè, si suppone una generale, scontata acquisizione da parte degli interpreti e, più in generale, dei consociati. Essa procede tendenzialmente in maniera negativa, individua di volta in volta i comportamenti e gli atteggiamenti che sono da reputarsi fuori dal metodo democratico; ne delinea, in altri termini, i limiti.

Nella sentenza n. 87 del 1966 si legge, pertanto, che il «metodo democratico» «è il solo che possa determinare la politica sociale e nazionale. Ed esso *non consente* l'usurpazione violenta dei poteri, ma richiede e il rispetto della sovranità popolare, affidata alle maggioranze legalmente costituite, e la tutela dei diritti delle minoranze e l'osservanza delle libertà stabilite dalla Costituzione» [1].

Il limite dell'azione violenta viene richiamato direttamente o indirettamente in parecchie decisioni attinenti l'esercizio dei diritti politici e sociali, e viene assunto talora come valore fondamentale che si esplica nella tutela dell'«integrità della vita e della personalità dei singoli», «la cui salvaguardia — sostiene la Corte nella sent. n. 31 del 1969 [2] — insieme a quella della sicurezza verso l'esterno, costituisce la prima ed essenziale ragione d'essere dello Stato».

In sintesi la Corte individua i seguenti *limiti-valori*, entro i quali si dispiega in maniera non violenta il metodo democratico: salvaguardia dell'integrità della vita e della personalità dei cittadini, rispetto del principio maggioritario, rispetto dei diritti delle minoranze, tutela della sicurezza verso l'esterno.

L'attività politica (in senso ampio) svolta in questo contesto, può svolgersi liberamente, senza subire ulteriori compressioni? La

Corte in proposito ha dato risposte con accenti diversi. Può ad esempio apparire restrittiva l'affermazione (che troviamo nella sent. n. 19 del 1962) secondo cui la libertà di associazione in partiti politici non contempla la «possibilità di divulgazione di notizie alterate, idonee a turbare l'ordine pubblico ... a meno di intendere in maniera del tutto deformata il concetto di lotta politica in uno stato democratico pluripartitico» [3]. In effetti, che lo Stato, attraverso i suoi organi giurisdizionali, possa garantire il rispetto della veridicità delle informazioni e dell'obiettività della polemica tra i partiti parrebbe alquanto improbabile, quanto meno per la difficoltà di determinare in maniera univoca sia il carattere «tendenzioso o alterato» di una notizia, sia gli elementi costitutivi del fatto stesso del «turbamento» dell'ordine pubblico. In questo senso certo più aperte appaiono le conclusioni di una successiva sentenza — la n. 114 del 1967 — che sottolinea le esigenze del «libero dibattito», «senza ricorso diretto o indiretto alla violenza ... *in uno Stato di libertà*, quale è quello fondato dalla nostra Costituzione». Sicché è consentita anche «l'attività di associazioni che si propongono anche il mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico» [4].

Una simile asserzione, che potrebbe far presumere da parte della Corte un atteggiamento di *quasi agnosticismo* nei riguardi del confronto ideologico tra le parti politiche e sociali, non le impedisce comunque — 13 anni dopo — di censurare come «errata ed anacronistica», oltre che contrastante con l'attuale realtà economica, la nozione dell'impresa (nozione fatta propria dal giudice *a quo*), secondo la quale il rapporto di lavoro sarebbe caratterizzato «come inevitabile e irriducibile contrasto tra datori di lavoro e lavoratori, in guisa che lo svolgimento dell'attività produttiva debba attuarsi in un incessante conflitto tra opposti interessi» (sent. n. 99 del 1980) [5].

In diverse decisioni la Corte delinea ulteriormente il quadro di compatibilità entro cui si può collocare l'attività di propaganda, di manifestazione ideologica e di proselitismo dei soggetti politici e sociali.

Il criterio, che sorregge le pronunce dei giudici costituzionali in merito, è la distinzione tra propaganda — o comunque altre attività inerenti alle manifestazioni del pensiero — che mirano a «convincere» e propaganda e attività che direttamente o indiretta-

mente si propongono anche di suggestionare o di determinare gli interlocutori ad azioni *probabilmente* contrarie al metodo democratico (perché inequivocabilmente indirizzate a produrre violenza, cioè a ledere il valore dell'integrità fisica dei cittadini o i loro beni? Non sempre la Corte è esplicita sul punto). La casistica offerta dalla giurisprudenza costituzionale è relativamente ampia: «le grida e le manifestazioni sediziose ... implicano sempre eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e pericolo per l'ordine pubblico» (sent. n. 120 del 1957) [6]; del pari, «l'eccitamento al dispregio delle istituzioni», «anche allorquando si attui con la parola e con i mezzi di persuasione», in quanto «si concreta in un impulso diretto a determinare una particolare condotta od a creare uno stato d'animo in altre persone ... (e) ... mira ad ottenere lo scopo preciso di portare offesa alle istituzioni nei loro organi e nella loro attività» [7]. Così pure, con toni meno perentori, nella sent. n. 84 del 1969 si ribadisce che la propaganda deve ritenersi assicurata solo «fino al limite oltre il quale risulti leso il metodo democratico», per cui l'applicazione della disposizione del c.p. sul boicottaggio (art. 507) diventa illegittima quando punisce «la propaganda persino se effettuata da un singolo in condizioni di insignificante rilievo», *ma rimane compatibile con la Costituzione ed è razionale* l'assimilazione che il sopracitato articolo fa tra la «propaganda» e la «forza ed autorità di partiti, di leghe o di associazioni», quando la propaganda assume «dimensioni tali» e raggiunge «un grado tale di intensità e di efficacia da risultare veramente notevole» [8].

Fanno da contrappeso a queste argomentazioni altri ragionamenti della Corte, laddove — nella sent. n. 87 del 1966 — si motiva l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 272 del c.p., che puniva chi faceva propaganda «per distruggere o deprimere il sentimento nazionale». Ebbene la Corte spiega che questo *sentimento* («da non confondersi con il nazionalismo politico, pur corrispondendo al modo di sentire della maggioranza della nazione e contribuendo al senso di unità etnica e sociale dello Stato») è, purtuttavia, «solo un sentimento, che sorgendo e sviluppandosi nell'intima coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità», per cui «la propaganda contro di esso non è indirizzata a suscitare violente reazioni ..., né è rivolta a vilipendere la nazione od a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la patria ...».

Con ciò la Corte indirettamente conferma che la propaganda non può tuttavia ledere quelli che in una successiva sentenza evoca come «beni costituzionalmente rilevanti» (la n. 20 del 1974) [9], e cioè il prestigio delle massime istituzioni (Governo, Ordine giudiziario e Forze armate), cui deve essere garantito il «generale rispetto», *anche* perché non risulti pregiudicato l'espletamento dei compiti predetti.

Verrebbe da chiedersi: ma questo «generale rispetto» non è pur esso solo un sentimento? La risposta per la Corte è negativa: in questo caso esso assume piuttosto le dimensioni di un «valore etico o sociale o politico», la cui menomazione è foriera di provocare «un'inaccettabile turbativa dell'ordinamento politico sociale, quale è disciplinato dalla Costituzione vigente», nel momento in cui può indurre al *disprezzo* dell'istituzione (che pur è un altro sentimento!) o addirittura a *ingiustificate disobbedienze*. Tutto questo non esclude — sostiene la Corte, che tenta in questa circostanza di mantenersi in un assai difficile equilibrio — «che in regime democratico siano consentite critiche con forme ed espressioni anche severe alle istituzioni vigenti e tanto sotto il profilo strutturale, quanto sotto quello funzionale (al caso attraverso le persone e gli organi che ne sono esponenti)»: «anzi tali critiche possono valere ad assicurare, *in una libera dialettica di idee*, il loro adeguamento ai mutamenti intervenuti nella coscienza sociale, in ordine ad antiche o nuove istanze» [10]. Siffatto orientamento è il frutto di precedenti elaborazioni che considerano compatibile con il metodo democratico «la semplice e generica contrarietà agli ordinamenti costituiti» [11]. In che cosa consista questa *semplicità* e *genericità* la Corte lo spiega nella sent. n. 108 del 1974 ove valuta che «l'attività di esternazione e di diffusione» di dottrine che teorizzano la necessità del contrasto e della lotta di classe («dottrine che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza e delle concezioni e convinzioni politiche, sociali e filosofiche dell'individuo, appartengono al mondo del pensiero e dell'ideologia») è costituzionalmente legittima purché «non susciti di per sé violente reazioni contro l'ordine pubblico o non sia attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità» [12].

Non è forzato rilevare l'estrema prudenza, se non l'ambiguità, della Corte, che sembra voler auspicare che l'attività politica e ideologica dei soggetti politici e sociali antagonisti incida più sui sentimenti che sui comportamenti, che persuada a pensare più che

a operare. In ultima analisi sembrano venir cassati come contrari al metodo democratico non soltanto i comportamenti violenti, ma anche quelli che semplicemente «turbano» la pubblica tranquillità, senza essere di per se stessi violenti. In effetti, nella sent. n. 19 del 1962 [13] si propone una distinzione tra *forme di coazione* e *forme di violenza*, entrambe da considerarsi comunque bandite dall'ordinamento. Se però pare sufficientemente determinato e determinabile il concetto di violenza, non altrettanto può dirsi per quello di coazione: quasi una *categoria residuale*, in cui far rientrare comportamenti ed atteggiamenti — per così dire marginali — che non possono definirsi propriamente violenti, ma che, in ogni caso, non sono contemplati nei procedimenti di confronto politico previsti e tipizzati dalle leggi della Repubblica. È del resto la stessa Corte che con una certa solennità definisce i connotati del «regime vigente»: «al regime democratico e legalitario consacrato dalla Costituzione vigente — e basato sull'appartenenza della sovranità al popolo ... sull'eguaglianza dei cittadini ... e sull'imperio della legge — è connaturale un sistema giuridico, in cui gli obiettivi consentiti ai consociati e alle formazioni sociali non possono essere realizzati *se non* con gli strumenti e attraverso i procedimenti previsti dalle leggi...» [14].

Viene con ciò in questione il nodo dei rapporti concettuali e pratici tra libertà e democrazia: se questo sistema di convivenza civile e politica possa, senza contraddirsi, considerarsi definito o, se si preferisce, «stabilizzato»; se è con esso compatibile una rigida predeterminazione dei ruoli degli attori politici e sociali, se cioè il loro modo di agire e di organizzarsi, la loro stessa identità, possano essere imbrigliati e non, invece, essere continuamente messi in discussione nella inarrestabile dinamica dei rapporti sociali e politici; se, infine, il consenso della maggioranza, che nel sistema democratico e rappresentativo (s[illegible]ebbe corretto da forme di espressione diretta della volontà popolare) si manifesta attraverso la legge, possa essere verificato solo mediante procedure istituzionali tipiche o se invece possa essere messo in crisi altrimenti, pur rimanendo salvo, naturalmente, il limite della non violenza.

Anche su questi punti la Corte fornisce risposte conservatrici (tendenti, cioè, a salvaguardare l'equilibrio del sistema, quale viene a configurarsi nelle diverse circostanze storiche). In questa prospettiva essa, ad esempio, distingue la legittima critica della legislazione e della giurisprudenza, l'attività propagandistica di singo-

li, partiti, movimenti, gruppi, diretta a promuovere «la deletio di qualsiasi norma incriminatrice» [15], dall'apologia (diretta e idonea, invece, a provocare la violazione di quelle leggi penali ritenute ingiuste (sent. n. 65 del 1970)) senza dubbio illegittima, così come è illegittima l'istigazione a violare la legge, pur al fine di provocare la coscienza sociale per arrivare a un sovvertimento della graduatoria *effettiva* dei valori costituzionali (sent. n. 16 del 1973) [16]. La Corte è perentoria: «certo è attacco contro le basi stesse di ogni immaginabile ordinamento apologizzare il delitto come mezzo lodevole per ottenere l'abrogazione della legge che lo prevede come tale. Non sono concepibili, infatti, libertà e democrazia se non sotto forma di obbedienza alle leggi che un popolo libero si dà liberamente e può liberamente mutare» [17].

Dunque i giudici costituzionali non riconoscono conformi al metodo democratico quelle iniziative che concretano la cosiddetta «azione diretta non violenta di disubbidienza civile» e che sono uno degli strumenti di pressione adottati da talune parti politiche. La *disubbidienza civile* consiste, come è noto, nella violazione deliberata e preannunciata pubblicamente di una norma (in genere penale; ma non solo: si pensi, ad esempio, al rifiuto di assolvere a certe obbligazioni, come il pagamento del canone radiotelevisivo . . .), seguita immediatamente dalla pretesa degli stessi trasgressori che l'ordinamento, attraverso le autorità all'uopo preposte e con le forme previste, reagisca comminando la sanzione che accompagna la violazione della norma. L'obiettivo che si pongono i contravventori dichiarati è quello di imporre all'attenzione dell'opinione pubblica e delle stesse istanze istituzionali l'esigenza di una *renovatio* del giudizio di prevalenza tra i valori o i beni protetti dalla norma e i valori che hanno motivato la condotta di chi ha agito contro di essa. Siccome sia i valori tutelati dalla norma, sia quelli affermati dai trasgressori trovano solitamente riconoscimento nella Costituzione, ecco che la provocazione è rivolta appunto ad ottenere un diverso bilanciamento, ove si riesca a dimostrare che esso è reclamato dall'insorgere di una nuova coscienza sociale [18].

Il quadro entro cui sono chiamati a muoversi i soggetti politici viene riconfermato indirettamente in altra proposizione della Corte che proclama la «necessità di protezione, da ogni azione violenta o *comunque non conforme allo spirito democratico*, che ispira il nostro assetto costituzionale, dei supremi interessi che valgono per

qualsiasi collettività organizzata a stato e che possono coinvolgere l'esistenza stessa dello stato». Interessi che vengono non a caso definiti «istituzionali», perché attengono allo «Stato-comunità» e, di conseguenza, «rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono» (sent. n. 86 del 1977) [19].

3. Nella giurisprudenza costituzionale si ricava, in coerenza con quanto finora emerso in questa ricognizione, la preoccupazione di garantire che i rapporti politici si svolgano in modo ordinato, cioè nel rispetto dei ruoli assegnati a ciascun soggetto, senza che si verifichino interferenze funzionali. Solo così sembra alla Corte possibile difendere la stabilità del sistema politico.

Sono indicative in proposito alcune enunciazioni relative ai limiti della «libertà di azione sindacale» (ritenuta dalla Corte come corollario della «libertà di organizzazione sindacale»). L'*azione sindacale* — si legge nella sent. n. 141 del 1967 — «deve essere definita nei termini che alla sua funzione sono coessenziali e che vanno precisati nel quadro dei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori: con la conseguenza che ad essa ed alla sua tutela costituzionale appaiono estranei tutti quei comportamenti che non si collochino nell'ambito di quei rapporti» [20].

L'asserzione può essere considerata la premessa e il parametro per misurare fino a che punto un'azione conflittuale possa definirsi a pieno titolo sindacale. Sul punto la produzione della Corte è — come noto — alquanto abbondante. In questa sede pare sufficiente richiamare il pensiero espresso in due decisioni che hanno affrontato il tema della legittimità costituzionale dello sciopero politico. Ancora nella sent. n. 1 del 1974 si apprende in un inciso che il diritto di sciopero «non può comprendere astensioni del lavoro proclamate in funzione *meramente* politica», seppure esso è legittimamente esercitato quando, «pur non inerendo strettamente a rivendicazioni contrattuali, sia attuato in funzione dell'interesse dei lavoratori alla realizzazione di quel vario complesso di beni che trovino riconoscimento e tutela nella disciplina costituzionale dei rapporti economici» [21]. Si evince abbastanza chiaramente che la preoccupazione della Corte — in un frangente storico, come quello dei primi anni '70, caratterizzato da una diffusa ansia di libertà e di riforme sociali profonde e dal ruolo trainante svolto dai sindacati nel sistema politico — è quella di conferire alla libertà di sciopero un'ampia estensione, senza però che venisse

scardinato il principio della distinzione dei ruoli tra i vari soggetti politici. Ciò che viene implicitamente ribadito, a pochi mesi di distanza, anche in una fra le sentenze più liberali della Corte, nella quale si ritiene legittimo anche lo sciopero «diretto a sollecitare i poteri politici», valutandolo «idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione»: la rivoluzione promessa evocata da Piero Calamandrei . . . . Ebbene, anche in questa occasione di massima apertura [22], la Corte si premura egualmente di tracciare i limiti alla libertà di azione delle forze sindacali attraverso lo sciopero, rivolgendo loro quasi un monito all'autocontrollo. È comunque legittima — avverte la Corte — la punizione non solo dello sciopero ove questo sia volto a sovvertire l'ordinamento costituzionale, ma anche la punizione dello sciopero «che per il suo modo di essere, oltrepassando i limiti di una legittima forma di pressione si converta in uno strumento diretto ad impedire *od ostacolare* il libero esercizio di quei diritti e poteri nei quali si esprime direttamente *o indirettamente* la sovranità popolare»: «non si può infatti dubitare che uno sciopero siffatto sarebbe in contrasto col fondamento stesso dell'attuale assetto costituzionale che si basa, appunto, su un *funzionamento di tutte le libere istituzioni* che, aperto alla valutazione delle istanze che in varia guisa sono espresse dai gruppi sociali, non trovi nel suo esercizio *impedimenti od ostacoli* che compromettano la sovranità di cui quelle istituzioni sono ad un tempo espressione e garanzia . . .».

Ma vi è forse di più. Se si scruta tra le righe di altre decisioni emesse dalla Corte nello stesso periodo si può anche rilevare un auspicio che i sindacati si evolvano dalla loro tradizionale posizione di «antagonisti sociali» a una posizione di soggetti integrati nell'ordinamento e che arbitri della loro lotta possano essere non solo i rapporti di forza con le controparti, ma le stesse sedi istituzionali attraverso una progressiva giurisdizionalizzazione dei conflitti sociali. Può essere in proposito sintomatica la lettura che la Corte fa dell'art. 28 dello St. lav. nella sent. n. 54 del 1974: «Con la normativa prevista nell'art. 28 il legislatore ha inteso apprestare mezzi procedurali *allo scopo di dar rilievo giuridico a quel movimento evolutivo, già largamente attuato in altre nazioni, per cui le divergenze di interessi fra datori di lavoro e lavoratori, in luogo di svolgersi sul piano extragiuridico e del contrasto extragiudiziale con mezzi di autodifesa e di offesa, quali scioperi, astensioni dal lavoro,*

occupazioni, serrate, licenziamenti etc., tendano spontaneamente sempre più a condursi entro l'ambito del diritto dello Stato e siano composte e regolate dinanzi agli organi giurisdizionali di questo . . .». Affinché un simile risultato possa essere conseguito, è indispensabile una certa stabilità e stabilizzazione delle organizzazioni dei lavoratori, prevenire quindi i rischi di una loro frantumazione. Ecco allora che la Corte, nella stessa sentenza, giudica del tutto razionali i limiti dettati dall'art. 19, St. lav. per la costituzione delle r.s.a. riservata alle associazioni più rappresentative [23]. Appartiene a questa filosofia «dell'integrazione» dei sindacati anche la constatazione che essi «oltre a svolgere un'azione di tutela degli interessi diretti dei lavoratori sono chiamati anche a partecipare, sotto aspetti diversi, allo svolgimento della vita sociale ed economica del Paese, attraverso il loro inserimento in enti pubblici che, per la loro natura e le loro funzioni, perseguano finalità che si ricolleghino, in qualche modo al mondo del lavoro . . .» [24].

4. Da quanto fin qui esposto si può evincere, scrutando in filigrana, un riconoscimento al primato dei partiti, quali forme tipiche per l'organizzazione del consenso e per la sua traduzione in indirizzi politici attraverso gli organi rappresentativi dello Stato.

Come si è visto, quando in diverse occasioni la Corte evoca il principio della sovranità popolare, tende a proiettarlo preferibilmente sullo schermo degli istituti della rappresentanza politica. In questo quadro i tentativi di delegittimazione dei partiti politici ad opera di altri soggetti politici sono guardati con sospetto dalla Corte, fino ad essere riprovati esplicitamente. In questo senso si può collocare la delimitazione dei poteri (della «sovranità») dei promotori di referendum abrogativi, operata nella assai discussa sent. n. 16 del 1978, laddove si precisa che «uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere trasformato, insindacabilmente in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengono in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complesse, inscindibili scelte politiche dei *partiti* o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie . . .». Il riferimento ai partiti non è casuale; si puntualizza in effetti che i canali ordinari attraverso i quali essi devono convogliare il consenso sono quelli della democrazia rappresentativa. È nelle sue sedi istituzionali che deve avvenire il confronto

tra quei soggetti politici che propriamente si definiscono «partiti». La sovrapposizione tra partiti e comitati promotori di referendum abrogativi sembra alla Corte poco opportuna, tale appunto da incrinare il principio della predeterminazione dei ruoli tra i vari soggetti politici.

Con questo la Corte non nega la qualità di potere dello Stato alla frazione del corpo elettorale individuata dall'art. 75 della Costituzione (frazione legittimamente rappresentata dal relativo comitato promotore), in quanto «titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» [25]. Ed anche in questo modo la distinzione non solo strutturale, ma anche funzionale, tra partiti politici e comitati promotori risulta rimarcata.

5. Tra le regole in positivo che devono essere alla base di un corretto confronto politico tra i soggetti politici, e che paiono alla Corte coessenziali al metodo democratico, vi è quella che possiamo citare come la «garanzia della pari opportunità» tra le forze politiche, quanto all'uso dei mezzi di propaganda e di informazione in generale.

Interpretando la l. 4 aprile 1956, n. 212 (in tema di disciplina della propaganda elettorale), la Corte richiama le «condizioni di parità» di cui devono beneficiare le forze politiche concorrenti in periodo elettorale. Ciò che significa «assicurare che, ... in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica, questa non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza» [26]. È forse anche alla luce di tale esigenza che si possono poi considerare e interpretare le sentt. n. 131 del 1973 e la n. 89 del 1979, nelle quali si dichiarano costituzionalmente illegittime quelle norme [27] che assoggettavano ad imposta le forme di pubblicità e di propaganda meramente ideologica, senza fini di lucro effettuate con i vari espedienti a cura diretta degli interessati [28].

Il principio della «pari opportunità» è anche uno dei capisaldi di tutta la giurisprudenza relativa alla questione della legittimità costituzionale del monopolio televisivo. Già nella sent. n. 59 del 1960 si attribuisce allo Stato monopolista il ruolo di garante nei confronti di quanti sono interessati alla diffusione del pensiero mediante i mass-media radiotelevisivi, in quanto lo Stato «si trova istituzionalmente nelle condizioni di imparzialità e obiettività». È però nella decisione n. 225 del 1974, nel cosiddetto decalogo, che

espressamente si precisa che «obiettività e completezza di informazione» significano dare «ampia apertura a *tutte le correnti culturali*», nonché «imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società», appunto perché il monopolio pubblico deve essere inteso e configurato come «necessario strumento di allargamento dell'area di effettiva manifestazione della pluralità delle voci presenti nella nostra società» [29]. Nella recentissima sent. n. 148 del 1981, infine, si arrichisce questo filone interpretativo sottolineando che «la notoria capacità (dei mass-media televisivi) di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale, attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva dell'immagine unita alla parola, dispiega *una peculiare capacità di persuasione e di incidenza* sugli indirizzi socioculturali . . .»; sicché, se si determinassero le condizioni favorevoli all'instaurazione di monopoli od oligopoli privati, i soggetti titolari potrebbero usufruire di «una potenziale capacità di influenza incompatibile con *le regole del sistema democratico* . . .». «Infatti . . ., come è evidente, la delineata posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato non potrebbe non comprimere la libertà di manifestazione del pensiero di tutti quegli altri soggetti che, non trovandosi a disporre delle potenzialità economiche e tecniche del primo, finirebbero col vedere progressivamente ridotto l'ambito di esercizio delle loro libertà . . .».

6. Da ultimo, a completamento di questa rassegna, non è inutile ricostruire brevemente, sulla base del materiale disponibile, anche l'atteggiamento che la Corte è venuta ad assumere nei confronti dei soggetti semplici, quali sono i cittadini e gli elettori in particolare, nel loro rapporto con i soggetti complessi e peculiarmente con i partiti e i comitati promotori di referendum abrogativi.

Il problema sostanziale è quello della libertà di giudizio, soprattutto nell'espressione del voto, che deve essere assicurata agli elettori, affinché essi non vengano a subire influenze e condizionamenti psicologici indebiti. In questa prospettiva la Corte ha ritenuto che un tale pericolo non sussista nella facoltà attribuita dalle leggi elettorali ai partiti di graduare, come valutano opportuno, i candidati presenti nelle loro liste, fino all'indicazione del c.d. «capolista». Una tale indicazione non può essere considerata un'imposizione, giacché gli elettori non vengono privati della loro libertà di esprimere le loro preferenze come meglio credono (sent. n.

203 del 1975) [30]. Dove, invece, si ricava una propensione decisamente «protettiva» verso gli elettori, è nella giurisprudenza in materia di referendum. A partire dalla sent. n. 16 del 1978 la Corte avverte infatti che la «libertà (di giudizio) degli elettori deve avere il sopravvento sulla libertà dei promotori nella formulazione del quesito, il quale deve essere redatto in modo da «esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta». Da qui tutta quella serie di regole, assai discusse, stabilite dalla Corte relative alla *omogeneità*, *chiarezza*, *non contraddittorietà*, *univocità*, *semplicità*, *completezza* delle richieste referendum. Regole che troviamo riprese e dilatate anche nelle decisioni del gennaio del 1981, con una tendenza sempre più restrittiva. Infatti, se è vero che nella sent. n. 26 del 1981 — che dichiara ammissibile la contemporaneità di due referendum (in tema di aborto) dai quesiti contrapposti — si confida espressamente nella «maturità degli elettori» (e quindi sulla loro capacità a giudicare questioni anche complesse e a resistere a confusioni), poi, però, nella sentenza n. 27 si paventa che gli elettori sarebbero stati coartati nella loro libertà di scelta se fossero stati chiamati alle urne per votare sulla richiesta abrogativa delle norme sulla caccia, su un quesito che — stando alla Corte — avrebbe potuto ingenerare confusioni perché privo dei necessari requisiti di coerenza [31].

7. Quali conclusioni trarre da questa ricognizione a largo spettro nella giurisprudenza della Corte costituzionale? Nella premessa già si è anticipato come sarebbe azzardato voler configurare una «teoria» sul metodo politico elaborata dalla Corte e, così pure, sarebbe in sé metodologicamente scorretta un'indagine riferita ad argomentazioni, frammenti di argomentazioni, *obiter dicta* estrapolati dal loro contesto, che è quello appunto proprio delle pronunce giurisdizionali. Ma, tutto ciò ribadito, non si può non rilevare che i «frammenti» evocati in questo scritto appaiono nel loro insieme sostanzialmente coerenti. Anche volendo combinare diversamente il discorso e proporre magari altre sistemazioni, una tale coerenza potrebbe facilmente essere riconfermata.

Questo permette perlomeno di convenire sulla sostanziale uniformità di cultura politica della «classe» dei giudici costituzionali dal 1956 ad oggi, sulla loro adesione al modello liberaldemocratico, inteso proprio secondo gli schemi tradizionali della democrazia rappresentativa. E, in termini negativi: la scarsissima presa che

presso i giudici costituzionali hanno avuto le dottrine della «crisi della democrazia», quelle per intenderci, che considerano questo regime come un continuo divenire anche per quanto concerne la forma, l'identità, la mobilità dei soggetti politici, i cui ruoli possono, a seconda delle congiunture storiche, addirittura confondersi. È anche in questo senso che si discetta di «democrazia conflittuale» o, nella versione di Popper, di «società aperta» [32]. Al contrario la Corte costituzionale sembra essere sempre stata preoccupata di garantire il sistema attraverso la sua stabilità o, a volte, la sua stabilizzazione, tenendo ben fermo il principio della predeterminazione dei ruoli dei soggetti politici. È innegabile infatti come essa preferisce alla destabilizzante logica del conflitto, il forse più improbabile *confronto dialettico* tra le parti sociali e politiche, fino quasi ad auspicare un'estesa giurisdizionalizzazione delle tensioni sociali.

La tendenza sembra dunque essere quella di favorire una sempre maggiore integrazione tra sistema politico e ordinamento costituzionale. Del resto proprio questa è la funzione conservatrice delle corti costituzionali. Quando, però, come nella fase storica che attraversiamo, soggetti, quali i partiti politici che costituiscono il cuore del sistema, entrano in una crisi, secondo alcuni irreversibile, tale addirittura da far dubitare che essi siano ancora strumenti idonei all'organizzazione del consenso, in grado cioè di rappresentare veramente la volontà della maggioranza (ed uno degli argomenti all'ordine del giorno tra gli scienziati della politica è appunto la «crisi del partito di massa»); allora anche il compito della Corte rischia di diventare delicato, se non talora insopportabile. In questi frangenti, infatti, essa più che garantire gli spazi di libertà si trova nella situazione di poterli (e doverli) distribuire. Diventa, in altre parole, l'*istituzione forte* del sistema, chiamata ad esercitare, perdurando il vuoto di altri poteri, una sorta di *supplenza generalizzata*. E facilmente diventa destinataria non solo di domande di libertà, ma anche di sicurezza.

In ogni caso, comunque vadano le cose, è certo che nessuna emergenza potrebbe imporre alla Corte l'estensione ad altre situazioni di natura politica dei principi contenuti nella sent. n. 124 del 1962 ove, dovendo valutare la legittimità costituzionale dell'art. 1105 del cod. nav. — che punisce l'ammutinamento — e avendo riguardo allo stato di pericolo «sempre immanente» esistente sui mezzi in navigazione, essa statuì che «garante della sod-

disfazione del fine della conservazione del patrimonio navigante e, più ancora, dell'integrità fisica e della vita delle persone imbarcate, è il comandante della nave; e se l'assunzione della responsabilità a lui spettante importa che egli goda, oltre che della pienezza del potere di comando, del prestigio morale necessario al suo efficace esercizio, ne deriva l'esigenza di reprimere ogni specie di comportamento suscettibile di ledere l'uno o l'altro». Per cui: «all'assolutezza della supremazia del comandante durante la navigazione deve farsi corrispondere un ugualmente esteso stato di assoggettamento dell'equipaggio che non può non venire assicurato da apposite sanzioni».

Note

[1] Sulla base di tali presupposti, la sentenza citata conclude per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 272, primo comma, c.p., in quanto tale disposizione si limita a vietare la propaganda solo come «mezzo tendente all'instaurazione violenta di un diverso ordinamento».

[2] Concernente la compatibilità con la Costituzione dell'art. 330 c.p., i cui due primi comma sono stati dichiarati illegittimi, limitatamente alla loro applicabilità allo sciopero economico che non crei grave pregiudizio per quelle funzioni o servizi pubblici essenziali qualificabili «di preminente interesse generale».

[3] La Corte respinge quindi l'opinione che ritiene l'incostituzionalità dell'art. 656 c.p., in riferimento ai principi di cui all'art. 21 della Costituzione.

[4] Da qui l'incostituzionalità degli artt. 215 del RD 6 novembre 1926 n. 1848 e 210 del RD 18 giugno 1931 n. 773 (TULPS): «emanati all'evidente fine di vietare l'esercizio di ogni o qualsiasi attività, in forma associata, che il prefetto ritenesse contraria all' "ordine nazionale dello Stato" o agli ordinamenti politici costituiti nello Stato».

[5] La quale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 (visite personali di controllo) della l.20 maggio 1970 n. 300 (Statuto dei lavoratori) sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 41, secondo comma, della Costituzione.

[6] Per cui, in questa pronuncia, l'art. 654 del c.p. viene valutato non lesivo dell'art. 21 della Costituzione.

[7] L'ipotesi considerata in questa sentenza — la n. 100 del 1966 — riguarda l'art. 327 del c.p., laddove punisce appunto «l'eccitamento al dispregio delle istituzioni», posto in essere dal pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni.

[8] Secondo la Corte l'individuazione di tali ipotesi compete al giudice penale. Ad ogni buon conto l'art. 507 del c.p. viene dichiarato illegittimo limitatamente alla «circoscritta possibilità» che nella fattispecie in esso considerata vengano ricomprese ipotesi di propaganda che non raggiunga la «consistenza», come sopra definita dalla Corte.

[9] L'oggetto della pronuncia concerne la legittimità costituzionale dell'art. 290 del c.p., giudicato compatibile con l'art. 21 della Costituzione.

[10] Così nella già evocata sent. n. 20 del 1974.

[11] Le espressioni appena ricordate contenute nella sent. n. 20 del 1974 si ritrovano infatti pressoché identiche anche in una precedente sentenza (la n. 199 del 1972) che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 112 del TULPS n. 773 del 1931, nella parte in cui faceva divieto di mettere in circolazione scritti, disegni, immagini contrari agli ordinamenti costituiti dello Stato o lesivi del suo prestigio e dell'autorità in generale, o offensivi del sentimento nazionale.

[12] Conseguentemente dichiara, in riferimento all'art. 21 della Costituzione, parzialmente illegittimo l'art. 415 del c.p., appunto «nella parte in cui punisce chiunque pubblicamente istiga all'odio tra le classi sociali, in quanto il medesimo articolo non speci-

fica che tale istigazione deve essere attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità».

[13] Oggetto del giudizio è l'art. 656 del c.p. (in tema di pubblicazione e diffusione di notizie false, esagerate e tendenziose), che la Corte esclude possa contrastare con l'art. 21 della Costituzione.

[14] «. . . e non è dato per contro pretendere di introdurvi modificazioni o deroghe attraverso *forme di coazione* o addirittura *di violenza*. Tale sistema rappresenta l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso» (*ibidem*).

[15] Nella già menzionata sent. n. 84 del 1969.

[16] Con tale sentenza la Corte si pronuncia per la conformità a Costituzione dell'art. 268 del c.p. (istigazione del militare a disobbedire alle leggi etc.). Successivamente, con sent. n. 71 del 1978, i giudici costituzionali ribadiscono questo orientamento.

[17] Così nella sent. n. 65 del 1970, in cui si rigetta la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 414, ultimo comma, del c.p. (apologia di reato). La Corte, in ogni caso, ammette che non rientra nella fattispecie di apologia «l'affermare che fatti preveduti dalla legislazione vigente come delitti hanno, o possono avere, soggettivamene od oggettivamente positivo contenuto morale o sociale . . .». Rimane comunque come limite alla libertà di manifestazione del pensiero «la esigenza di prevenire o far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente al sistema» (*ibidem*).

[18] Ciò che si è verificato, ad esempio, nel caso dell'approvazione della legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare (1.15 dicembre 1972, n. 772), deliberata dal Parlamento proprio in seguito ai clamorosi comportamenti di disobbedienza civile messi in atto da gruppi minoritari (Lega degli obiettori di coscienza, minoranze religiose). Per un resoconto dettagliato di tali vicende cfr. Spadaccia, Cicciomessere, *Obiezione di coscienza-Anno I*, in «La Prova radicale», 1973, n. 5, pp. 39 ss.. Sul significato e sul contenuto della prassi non violenta di disobbedienza civile si veda: Taschera, *La scelta non violenta*, Catania, 1981, pp. 132 ss..

[19] Con tale decisione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del segreto politico-militare, di cui agli artt. 342 e 352 del c.p.p., laddove esso non sia legittimato in quanto strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza (più precisamente: nella parte in cui tali articoli «prevedono che il Procuratore generale presso la Corte d'appello informi il Ministro per la grazia e la giustizia e non il Presidente del Consiglio dei ministri e nella parte in cui non prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri debba fornire, entro un termine ragionevole, una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto»).

[20] Nella sent. n. 141 cit. la Corte esclude l'illegittimità costituzionale dell'art. 505 del c.p., laddove punisce il datore di lavoro che sospende in tutto o in parte il lavoro nei propri stabilimenti soltanto per protesta. L'assunto riportato nel testo viene riconfermato anche nella sent. n. 31 del 1969 (ove si conviene sull'illegittimità costituzionale dell'art. 330, primo e secondo comma, del c.p., limitatamente alla sua applicabilità allo sciopero economico che non comprometta funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi carattere di preminente interesse generale).

[21] La pronuncia concerne la questione di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 28 della 1. n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori): questione sollevata in riferimento a una miriade di articoli della Costituzione, ma dichiarata dalla Corte non fondata.

[22] Ci si riferisce alla sent. n. 290 del 1974, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 503 del c.p. (in tema di sciopero per fini non contrattuali), nella parte in cui punisce indiscriminatamente lo sciopero politico.

[23] È interessante ricordare la ricostruzione che la Corte fa della *ratio* della norma: «Il legislatore . . . ha infatti voluto evitare che singoli individui o piccoli gruppi isolati di lavoratori, costituiti in sindacati non aventi requisiti per attuare effettiva rappresentanza aziendale, possano pretendere di espletare tale funzione compiendo indiscriminatamente nell'ambito dell'azienda attività non idonee e non operanti per i lavoratori e possono così dar vita *ad un numero imprevedibile di organismi*, ciascuno rappresentante pochi lavoratori, organismi i quali, interferendo nella vita dell'azienda a difesa di interessi individuali i più diversi ed anche in contrasto fra di loro, abbiano il potere di pretendere l'applicazione di norme che hanno fini assai più vasti, compromettendo o quanto meno ostacolando l'operosità aziendale, quella dell'imprenditore ed anche la realizzazione degli interessi collettivi degli stessi lavoratori». I giudici costituzionali in una successiva sentenza (n. 15 del 1975),

in coerenza con gli orientamenti appena segnalati, reputano «logico» «che la rappresentatività trovi nello strumento legislativo che la impone, o la richiede, un adattamento *il più conforme ad una visione unitaria* dell'azione rappresentativa sindacale ed una distribuzione che tenga conto della maggiore incidenza di questo o quel raggruppamento produttivo».

[24] Tale affermazione è contenuta sempre nella sent. n. 15 del 1975 che così prosegue: «Tale forma di partecipazione si determina attraverso la rappresentanza ora in comitati, ora in commissioni, ora in consigli di amministrazione e trova il suo fondamento nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione che tende a consacrare l'eguaglianza sostanziale dei lavoratori e a promuoverne l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». In conclusione, per la Corte sono compatibili con gli artt. 3 e 99 della Costituzione le norme (art. 27, lett. *a*) della l. 30 aprile 1969 n. 153 e art. 3, ultimo comma, del DPR 30 aprile 1970 n. 639, relative ai criteri di formazione del consiglio di amministrazione dell'INPS.

[25] Ci si riferisce all'ordinanza n. 17 del 1978 (e alla seguente sentenza di merito n. 69 del 1978) che ha dichiarato ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal comitato promotore del referendum abrogativo della l. 22 maggio 1975 n. 152 («legge Reale») contro l'Ufficio centrale per il referendum. Successivamente la Corte ha però negato la qualità di «potere dello Stato» al comitato promotore ed ai firmatari di un referendum abrogativo di legge provinciale (nel Trentino Alto Adige), in considerazione dell'ambito locale in cui essi agiscono (sì da essere «assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati») (art. n. 82 del 1978).

[26] Così nella sent. n. 48 del 1964 che, in riferimento all'art. 21, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8 della legge sopra citata, recanti disciplina dell'affissione dei giornali murali e degli altri manifesti di propaganda elettorale.

[27] In riferimento agli artt. 21 e 53 della Costituzione, rispettivamente la l. 5 luglio 1961 n. 641, il DLCPS 8 novembre 1947 n. 1417 e l'art. 12 del DPR 26 ottobre 1972 n. 639.

[28] Come l'esporre un cartello, il distribuire personalmente manifestini, la propaganda ideologica effettuata mediante circolazione di persone in automobile: queste le ipotesi considerate nelle due sentenze.

[29] È noto come la Corte abbia distinto l'ipotesi delle diffusioni in ambito nazionale da quelle in ambito locale (le c.d. «trasmissioni autonome a corto raggio, interessanti agglomerati urbani», come si legge nella sent. n. 226 del 1974, che ha dichiarato l'illegittimità della riserva allo Stato estesa anche alle istallazioni e all'esercizio di reti locali di televisione via cavo: artt. 1, 183, 195 del DPR 29 marzo 1973 n. 156). Secondo la Corte, infatti, «l'emittenza privata può essere attualmente esercitata senza ... conseguenze dannose ... solo in ambito locale per la ormai ivi acquisita pluralità di altre emittenti di diversi e contrastanti indirizzi». (sent. n. 148 del 1981, di cui immediatamente *infra* nel testo).

[30] Era in discussione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, settimo comma del DPR 16 maggio 1960 n. 570 (TU delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), proposta in riferimento agli artt. 48 e 51 della Costituzione e dichiarata non fondata dalla Corte.

[31] Si omettono i riferimenti relativi a questa giurisprudenza, giacché, oltre che recente, è sufficientemente nota e ampiamente commentata.

[32] *The Open Society and Its Enemies*, London, 1945.